

## X Diplomacia Cultural e Pública

Neste ponto, são examinadas a diplomacia cultural e a diplomacia pública. A primeira, na visão de Kleiner, seria aquela voltada a promover relações culturais com outros países, sobretudo através das atividades organizadas por instituições nacionais ou pelos postos no exterior<sup>1</sup>. A segunda, seria aquela que costuma incumbir a adidos de imprensa em postos no exterior ao escritório do porta voz das chancelarias. Volta-se a influir a opinião pública no país anfitrião por meio dos meios de comunicação, em particular a imprensa.<sup>2</sup>

\*\*\*

Quais seriam as diferenças entre a diplomacia cultural e a pública? As opiniões variam entre os que vem na diplomacia pública mera propaganda, os que vêm a cultural como central para a pública e os que a vêm a primeira como meramente ancilar à segunda.

Assim, para Berridge, a diplomacia cultural constitui tentativa de influenciar a política externa do país de credenciamento por meio da exportação de sua cultura. Por outro lado, a diplomacia pública consiste na “publicidade ou propaganda direcionada a persuadir um governo estrangeiro a aceitar determinada visão pela utilização da mídia, grupos de pressão e aliados externos”. Essa utilização, para aquele autor, varia segundo as sensibilidades locais. Assim, em democracias liberais, os embaixadores residentes têm mais possibilidades de exercer diplomacia pública ou cultural.<sup>3</sup>

Para Goff, a diplomacia cultural é o eixo da diplomacia pública, pois é nas atividades culturais que a ideia de uma nação tem de si mesma é melhor representada,<sup>4</sup> enquanto para Melissen, a cultura [apenas] “ajuda a moldar e definir a diplomacia pública”.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> KLEINER, 2010, p. 218.

<sup>2</sup> KLEINER, 2010, p. 219.

<sup>3</sup> BERRIDGE, 2002, p. 125-126.

<sup>4</sup> Goff, p. 421, citando um relatório do Departamento do Estado

<sup>5</sup> Jan MELISSEN, “Public Diplomacy”, In: *Diplomacy in a Globalizing World*, 2013, p. 205.

## A. Diplomacia Cultural

Desde o início do século XX, conforme observaram Hamilton e Langhorne, os governos passaram a utilizar meios fora dos canais diplomáticos e formas de propaganda no exterior.<sup>6</sup> A Alemanha criaria a *Zentralstelle fur Auslander*; a França, a *Maison de France*; e a Grã-Bretanha o *War Propaganda Bureau*.<sup>7</sup>

A diplomacia cultural desenvolveu-se sobretudo a partir do fim da II Guerra Mundial. Desde então, Reino Unido, França, Alemanha, Espanha, China e Estados Unidos passaram gradualmente a operar entidades de apoio a sua diplomacia cultural, respectivamente, o Conselho Britânico, a Aliança Francesa, o Instituto Goethe, o Instituto Cervantes, os institutos Confúcio<sup>8</sup> e a Agência de Informação<sup>9</sup> conhecida por sua sigla em inglês USAID. Kleiner inclui nessa lista também a Comissão Fulbright e fundações estadunidenses que atuam no exterior.<sup>10</sup>

Nota ainda Kleiner que os esforços de instituições culturais e organizações no exterior tem se tornado pequenos em comparação com as transmissões das grandes redes de informação televisiva, tais como a CNN e a BBC que têm audiência global. Ressalta que não promovem intercâmbio cultural, mas difundem visões americanas e britânicas sobre desenvolvimentos políticos e estilos de vida. Alguns países como a Alemanha e o Japão tentam seguir esses exemplos, mas conseguem diminuir a distância apenas quando difundem em línguas estrangeiras.<sup>11</sup>

A cultura, como ressaltaram Rozental e Buenrostro, constitui “uma ferramenta valiosa para posicionar a imagem de um país”, pois, “como elemento significativo de *soft power*, é um dos instrumentos mais efetivos e nobres da diplomacia”. Aqueles autores alertaram, porém, que navegar nas suas águas “constitui desafio, pois é difícil, com discurso oficial, manter a atenção do público”.<sup>12</sup> Para contornar essa dificuldade, sugeriu que a diplomacia se alie a universidades,

---

<sup>6</sup> HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 145.

<sup>7</sup> HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 147.

<sup>8</sup> Jan MELISSEN, “Public Diplomacy”, In: *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, 2013, p. 440.

<sup>9</sup> Patricia M. GOFF, “Cultural Diplomacy”, In: *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, 2013, p. 426.

<sup>10</sup> KLEINER, 2010, p. 64.

<sup>11</sup> KLEINER, 2010, p. 65.

<sup>12</sup> ROZENTAL e BUENROSTRO, 2013, p. 235.

*think tanks* e centros de pesquisas, pois estes “geram ideias e podem ser aliados da causa de promover boas relações entre sociedades”.<sup>13</sup>

A capacidade de as ligações culturais entre países provocarem interesse e boa vontade foi também notada por Malone. Sublinhou, porém, o custo de promover atividades tais como festivais de cinema, visita de autores e concertos de artistas famosos. Este alto dispêndio exige – notou ele – que a diplomacia cultural “faça mais com poucos recursos”.<sup>14</sup> Para Kleiner, as embaixadas têm como objetivo desenvolver relações amistosas e a longo prazo seu trabalho de relações públicas apresenta resultados.<sup>15</sup>

Além dessas dificuldades, a diplomacia cultural também enfrenta também a de transpor e alterar posições arraigadas em cada país. Mas, como observou Goff, se executadas por diplomatas hábeis, as atividades culturais transfronteiriças podem “suavizar atritos, esclarecer temas e prover oportunidades de conexão”.<sup>16</sup> Alguns países, lembra a autora, tais como, Japão, Índia, Brasil e França, por já exportarem produtos culturais, têm o potencial para utilizar a cultura popular em sua vantagem.<sup>17</sup> Concluiu que, para ser eficaz, a diplomacia cultural requer um compromisso de longo prazo.<sup>18</sup>

A promoção da arte é importante, pois, como notou Neumann, “arte é comunicação”.<sup>19</sup> Ao examinar as formas de arte promovidas pela diplomacia, aquele autor observou que o gênero de cultura elevada onde diplomatas parecem estar mais presentes é a literatura. Em segundo lugar, mencionou a pintura como outra forma de arte onde é abundante a representação de diplomatas e da diplomacia.<sup>20</sup> No caso brasileiro, têm destaque, a música popular, as telenovelas e o futebol.

Aliás, se considerada de forma ampla, a diplomacia cultural inclui também os esportes. Tal como a promoção das artes, a do esporte pode servir para melhora de relações e para criar imagem positiva de um país. Não por outra razão, os países que haviam pertencido ao Eixo durante a II Guerra Mundial - notaram Black e Peacock - trataram após o conflito de sedear os jogos

---

<sup>13</sup> ROZENTAL e BUENROSTRO, 2013, p. 236.

<sup>14</sup> MALONE, 2013, p. 126.

<sup>15</sup> KLEINER, 2010, p. 65.

<sup>16</sup> GOFF, 2013, p. 419.

<sup>17</sup> GOFF, 2013, p. 424.

<sup>18</sup> GOFF, 2013, p. 432.

<sup>19</sup> Iver B. NEUMANN, “Diplomacy and Arts”, In: *The Sage Handbook of Diplomacy*, 2016, p. 114.

<sup>20</sup> NEUMANN, 2016, p. 118.

olímpicos com objetivos de sua reabilitação na sociedade internacional. Realizaram-se jogos em Roma (1960), Tóquio (1964) e Munique (1972).<sup>21</sup> Na década de 1970 os jogos de pingue pongue foram usados pela diplomacia dos Estados Unidos para aproximar-se da China.<sup>22</sup> Na década de 1980, governos e representantes diplomáticos tentaram instrumentalizar o esporte para vários propósitos diplomáticos. Houve o boicote dos Jogos Olímpicos de Moscou, em resposta à invasão soviética do Afeganistão e os Jogos de Los Angeles foram boicotados pela União Soviética.<sup>23</sup>

Na opinião de Black e Peacock, eventos esportivos têm sido vistos como veículos “atraentes para ambições políticas e diplomáticas tanto de governos quanto de vários atores da diplomacia de redes”.<sup>24</sup> Observaram aqueles autores também que a natureza político-diplomática do esporte internacional é, em parte, o resultado de papel transformativo do Comitê Olímpico Internacional,<sup>25</sup> talvez a mais relevante entre as muitas organizações esportivas internacionais.<sup>26</sup>

Na mesma linha, Stuart Murray observou que, “se um governo vence concorrência para os direitos de ser o país anfitrião de um megaevento como a Copa do Mundo, bilhões de percepções estrangeiras sobre o país poderão ser modificadas num período de semanas”.<sup>27</sup> Notou que alguns países conseguiram com habilidade sedear megaeventos, entre estes: China (Jogos Olímpicos de 2008), África do Sul (Copa do Mundo de 2010) e o Brasil (Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016).<sup>28</sup> Para Black e Peacock, neste último evento, o recém-eleito Presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, foi visto como tendo sido “esnobado pelo Comitê Olímpico Internacional apesar de seus esforços presenciais pela candidatura de Chicago”, que foi “fragorosamente derrotada pela do Rio de Janeiro, fortemente apoiada pelo *lobby* emotivo do Presidente Lula”.<sup>29</sup>

---

<sup>21</sup> David BLACK e Byron PEACOCK, “Sport and Diplomacy”, In: *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, 2013, p. 713.

<sup>22</sup> BLACK e PEACOCK, 2013, p. 713.

<sup>23</sup> BLACK e PEACOCK, 2013, p. 711.

<sup>24</sup> BLACK e PEACOCK, 2013, p. 708.

<sup>25</sup> BLACK e PEACOCK, 2013, p. 709.

<sup>26</sup> BLACK e PEACOCK, 2013, p. 709.

<sup>27</sup> Stuart MURRAY, “Sports Diplomacy”, In: *The Sage Handbook of Diplomacy*”, 2016, p. 617.

<sup>28</sup> MURRAY, 2016, p. 618.

<sup>29</sup> BLACK e PEACOCK, 2013, p. 717.

## B Diplomacia Pública

A diplomacia pública, não seria algo novo na história, lembra Hocking, pois Tayllerand teria dito a seus diplomatas: *Faites aimer la France*.<sup>30</sup>

### 1. Evolução

Embora afirme estar claro que “teve origens anteriores”, Huijgh reconhece que o uso moderno da expressão “diplomacia pública” é visto como “associado aos Estados Unidos”<sup>31</sup>.

Na primeira metade do século XX, era vista como uma extensão da diplomacia e, por alguns, como “um tipo menos parcial de propaganda”<sup>32</sup>. Durante as duas guerras, resumiu-se à “disseminação de informação principalmente dirigida a influenciar políticas interna e públicos estrangeiros, e desinteressada no diálogo ou construção de relações”.<sup>33</sup>

Segundo Huijgh, floresceu durante a segunda metade do século XX, inclusive na Guerra Fria. Gradualmente, adotou novos métodos e formas mediáticas, tais como difusão de atividades culturais, especialmente por programas radiofônicos da BBC World Service, Voz da América, Radio France Internationale e Deutsche Welle.<sup>34</sup>

### 2. Objetivos

Na visão de Melissen, diplomacia pública é “um instrumento utilizado ... para entender culturas, atitudes e comportamentos; construir e gerenciar relações e influenciar pensamentos e mobilizar ações para levar adiante interesses e valores”.<sup>35</sup>

Concentra-se, observa Huijgh, na “comunicação diplomática entre entidades políticas e pessoas, geralmente em países estrangeiros, mas, de acordo com alguns relatos, também em públicos domésticos (internos ou nacionais)”.<sup>36</sup> Kleiner informa que, para o Canadá, a diplomacia pública constitui o terceiro pilar da política externa e compõe-se de cultura, educação e relação com os meios de comunicação social.<sup>37</sup>

---

<sup>30</sup> HOCKING, 2013, p. 133.

<sup>31</sup> HUIJGH, 2016, p. 438.

<sup>32</sup> HUIJGH, 2016, p.439-440.

<sup>33</sup> HUIJGH, 2016, p. 440.

<sup>34</sup> HUIJGH, 2016, p. 440.

<sup>35</sup> Jan MELISSEN, “Public Diplomacy”, In: *The Oxford Handbook*, 2013, p. 436.

<sup>36</sup> Ellen HUIJGH, “Public Diplomacy”, In: *The Sage Handbook*, 2016, p. 437.

<sup>37</sup> KLEINER, 2010, p. 64.

Ao fazer uso dos novos meios de comunicação eletrônica, nota Verbeck, os diplomatas não mais podem ter como alvos audiências específicas.<sup>38</sup> Fazem uso do *soft power*, não para propaganda, mas tendo como objetivo ulterior o entendimento comum e o diálogo entre nações.<sup>39</sup>

Na linha semelhante de pensamento, Huijgh afirma que a diplomacia pública tem sido significativamente inspirada e moldada pelos escritos de Joseph Nye que, no Prefácio de seu livro em 2004, afirmou que “a cultura, ideais políticos e políticas” de um país constituem seu poder brando (*soft power*) que definiu como sendo “a habilidade de obter o que se deseja pela atração em vez da coerção ou pagamentos”.<sup>40</sup>

As mensagens diplomáticas, de acordo Kurbalija, devem ser redigidas para todas as audiências em potencial.<sup>41</sup>

### 3. Características

#### i. Alcance

A mídia social, ressalta Melissen, permite a um único diplomata numa embaixada alcançar centenas, milhares ou mesmo centenas de milhares de pessoas.<sup>42</sup> A diplomacia pública beneficia-se, pois, não apenas dos novos meios digitais, mas também do cultivo de redes extragovernamentais com representantes da sociedade civil, sobretudo porque esta costuma gozar de mais credibilidade do que representantes de governos estrangeiros acreditados num país.<sup>43</sup>

#### ii. Atores

Outra característica da diplomacia pública, de acordo com Melissen, é não ser privativa de ministérios do exterior uma vez que organizações intergovernamentais, entes subnacionais, ONGs e empresas multinacionais utilizam crescentemente os novos meios digitais para melhorar suas respectivas reputações internacionais.<sup>44</sup> Atualmente, constata Hocking, diplomatas

---

<sup>38</sup> KURBALIJA, 2013, p. 147.

<sup>39</sup> VERBEKE, 2023, p. 51.

<sup>40</sup> HUIJGH, 2016, p. 440.

<sup>41</sup> KURBALIJA,

<sup>42</sup> MELISSEN, “Public Diplomacy”, In: *Diplomacy in a Globalizing World*, 2013, p. 201.

<sup>43</sup> MELISSEN, “Public Diplomacy”, In: *Diplomacy in a Globalizing World*, 2013, p. 208.

<sup>44</sup> MELISSEN, “Public Diplomacy”, In: *Diplomacy in a Globalizing World*, 2013, p. 198-200.

interagem com diversos atores nos países acreditados e integram a diplomacia pública nas suas estratégias de atividades.<sup>45</sup>

### iii. Transparência

Ao comentar a relação entre diplomacia pública e a questão da confidencialidade, Heine ressaltou que, em países democráticos, há necessidade de transparência de atividades públicas. Reforçou essa ideia ao indagar como, desde o vazamento de informações diplomáticas pela Wikileaks, podem os governos manter comunicações guardadas numa era em que a transparência reina.<sup>46</sup>

Por sua vez, Greenstock opinou que a diplomacia “sempre envolve um grau de confidencialidade e não há razão para supor que os desenvolvimentos globais hajam mudado isso”<sup>47</sup>, seja para “proteger fontes” ou “causar danos a posições negociadoras e relações”<sup>48</sup>. Mas, reconheceu que “excesso de confidencialidade é menos sábio hoje em dia quando o propósito é acobertar uma estratégia não declarada ou para esconder ação que pode ser criticada”.<sup>49</sup>

A respeito do tema da confidencialidade, é de se lembrar que a CVRD trata de relações entre Estados, nada dispondo sobre diplomacia pública. Muito pelo contrário, poder-se-ia argumentar que, ao exigir a não interferência em assuntos internos (Artigo 41. 1), a Convenção limita a ação diplomática às comunicações entre governos e coíbe aquela junto à opinião pública.

### iv. Propaganda

Há praticantes da diplomacia que se recusam a distinguir entre propaganda e diplomacia pública.<sup>50</sup> Na leitura de Melissen, eles veem a diplomacia pública como um nome moderno para propaganda [“chapa”] branca – isto é, propaganda que admite sua fonte e dirigida principalmente para públicos estrangeiros, mas também para eleitorados internos.<sup>51</sup>

Para aquele autor, praticar a diplomacia pública requer vencer a oposição desses tradicionalistas que consideram diplomacia pública um eufemismo para propaganda, atividade que, senão

---

<sup>45</sup> HOCKING, 2013, p. 133.

<sup>46</sup> Jorge HEINE, “From club diplomacy to network diplomacy”, In: *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, p. 54.

<sup>47</sup> GREENSTOCK, 2013, p. 114.

<sup>48</sup> GREENSTOCK, 2013, p. 109.

<sup>49</sup> GREENSTOCK, 2013, p. 114.

<sup>50</sup> MELISSEN, “Public Diplomacy”, In: *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, 2013, p. 438.

<sup>51</sup> MELISSEN, “Public Diplomacy”, In: *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, 2013, p. 439.

maléfica, deveria estar à margem das atividades principais dos diplomatas.<sup>52</sup> Notou que caminhar entre o que é aceitável e o que é inaceitável pode ser problemático, à medida em que governos encorajam embaixadores a se engajarem em debates públicos no país anfitrião.<sup>53</sup>

Concluiu que a propaganda não está em geral interessada em diálogo ou qualquer forma de construção de relacionamento.<sup>54</sup> Em outras palavras, diferentemente da propaganda que seria uma ação diplomática unilateral, a diplomacia pública envolveria a interação, isto é, ao projetar seu país, o diplomata deveria não apenas fazer apresentações, mas também ouvir questionamentos, responder e argumentar em defesa deste.

Entre seus vários argumentos em favor da diplomacia pública, Melissen sublinha que governos gostam de falar com uma única voz. No seu entender, a coordenação nacional das projeções de órgãos governamentais é mais fácil de ser executada por meio da diplomacia pública do que na realidade diária de lutas internas burocráticas.<sup>55</sup>

#### v. Imagem

Ainda segundo Melissen, os governos se dão conta de que a projeção da atratividade de seus países demanda alcançar a sociedade civil<sup>56</sup>. Vista como elemento do *soft power* de um país,<sup>57</sup> a diplomacia pública tem se integrado ao processo político internacional, em vez de ser vista como um instrumento suplementar fora da atividade diplomática principal.

Para Verbeke, a diplomacia pública engloba a construção de uma imagem nacional sólida, mas que vai além da propaganda. Esta pode ser contraproducente. Também não deve se resumir a meras campanhas de relação pública. Seu objetivo ulterior, é o entendimento comum e o diálogo entre nações.<sup>58</sup>

---

<sup>52</sup> MELISSEN, “Public Diplomacy”, In: *Diplomacy in a Globalizing World*, 2013, p. 197.

<sup>53</sup> MELISSEN, “Public Diplomacy”, In: *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, 2013, p. 439.

<sup>54</sup> MELISSEN, “Public Diplomacy”, In: *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, 2013, p. 440.

<sup>55</sup> MELISSEN, “Public Diplomacy”, In: *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, 2013, p. 446.

<sup>56</sup> MELISSEN, “Public Diplomacy”, In: *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, 2013, p. 437.

<sup>57</sup> MELISSEN, “Public Diplomacy”, In: *Diplomacy in a Globalizing World*, 2013, p. 192 e 202, lembra que uma das definições de *soft power* dadas por Joseph Nye, que cunhou esse termo, é a “capacidade de [um país} influenciar outros [países] para obter resultados por atração e não por coerção ou pagamento”.

<sup>58</sup> VERBEKE,



#### 4. Meios

Dos diplomatas modernos, na opinião de Roberts, espera-se que projetem as mensagens de seus países<sup>59</sup>, não apenas pela imprensa local, mas também por meio da mídia social e *blogs*<sup>60</sup>, ou seja, pelo emprego de meios digitais para alcançar maior número de pessoas. A diplomacia digital, segundo aquele autor, pode ser utilizada para conversas públicas *online*, para estimular debate sobre temas relevantes, para promover relações com públicos estrangeiros e para medir a opinião pública em países anfitriões.<sup>61</sup> Hoje, como observou Kleiner, muitas missões diplomáticas mantêm seus portais eletrônicos usados para disseminar informação.<sup>62</sup>

#### 5. Avaliações

A diplomacia pública, na opinião de Melissen, não apresenta respostas fáceis ou soluções rápidas. Além disso, é difícil estabelecer uma relação de causa e efeito para demonstrar a eficácia de ações de uma diplomacia pública. Na sua opinião, a diplomacia pública do futuro provavelmente será mais sensível do ponto de vista cultural. Terá que se apoiar em atores não governamentais. Não estará livre de paradoxos, à medida em que governos se ajustem à essa nova forma de diplomacia. A necessidade de coerência de narrativas compelirá os Estados e outros atores oficiais a refletirem sobre os temas identitários e aspirações específicas nos desdobramentos de controvérsias internacionais. Vai exigir que alguns deixem suas “zonas de conforto” e ingressem na arena democrática na qual tópicos são politizados e argumentados. Governos autoritários se confrontarão com os limites da influência estatal e o desafio de mudar a direção das percepções estrangeiras num mundo em progressivamente transnacional e que empodera indivíduos mais do que outrora. Concluiu Melissen que não há alternativa à modernização de diplomacia pública, mas influenciar públicos estrangeiros não será mais fácil.<sup>63</sup>

Noutro escrito do mesmo ano, Melissen observou que muitos praticantes viram na diplomacia pública uma janela para modernizar sua profissão. Dentro dos governos, os que advogam a nova diplomacia pública viram o novo debate como parte integral das novas abordagens como meio

---

<sup>59</sup> ROBERTS, 2017, p. 27.

<sup>60</sup> ROBERTS, 2017, p. 28.

<sup>61</sup> ROBERTS, 2017, p. 28.

<sup>62</sup> KLEINER, 2010, p. 221.

<sup>63</sup> MELISSEN, “Public Diplomacy”, In: *Diplomacy in a Globalized World*, 2013, p. 207.

para ajudar a mudar cultura diplomática adversa a riscos e ensimesmada no que se refere a tratar com o público.<sup>64</sup>

Em conclusão, a ideia de uma diplomacia pública encontra resistências e, de fato, pode ser aparentar propaganda oficial, caso não bem executada. Se vista, como uma forma de incentivar os diplomatas a serem mais participativos noutros países, a ideia de uma diplomacia pública pode encorajar maior interação do(a) diplomata com a sociedade do país em que estiver acreditado(a).

---

<sup>64</sup> MELISSEN, “Public Diplomacy”, In: *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, 2013, p. 441.

